

Éric Bussière / Michel Dumoulin /  
Sylvain Schirmann (éds.)

# Économies nationales et intégration Européenne

Voies et Étapes

Geschichte

*SGEI – SHEI – EHIE*

Franz Steiner Verlag



Éric Bussière / Michel Dumoulin / Sylvain Schirmann (éds.)  
Économies nationales et intégration Européenne

STUDIEN ZUR GESCHICHTE  
DER EUROPÄISCHEN  
INTEGRATION (SGEI)

ÉTUDES SUR L'HISTOIRE  
DE L'INTÉGRATION  
EUROPÉENNE (EHIE)

STUDIES ON THE HISTORY  
OF EUROPEAN  
INTEGRATION (SHEI)

-----

Nr. 3

Herausgegeben von / Edited by /  
Dirigé par Jürgen Elvert

In Verbindung mit / In cooperation with /  
En coopération avec  
Charles Barthel / Jan-Willem Brouwer /  
Eric Bussière / Antonio Costa Pinto / Desmond  
Dinan / Michel Dumoulin / Michael Gehler /  
Brian Girvin / Wolf D. Gruner / Wolfram  
Kaiser / Laura Kolbe / Johnny Laursen /  
Wilfried Loth / Piers Ludlow / Maria Grazia Mel-  
chionni / Enrique Moradiellos Garcia / Sylvain  
Schirmann / Antonio Varsori / Tatiana Zonova

Éric Bussière / Michel Dumoulin /  
Sylvain Schirmann (éds.)

# Économies nationales et intégration Européenne

Voies et Étapes



Franz Steiner Verlag

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-515-10795-2 (Print)

ISBN 978-3-515-10803-4 (E-Book)

Jede Verwertung des Werkes außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Übersetzung, Nachdruck, Mikroverfilmung oder vergleichbare Verfahren sowie für die Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen.

© 2014 Franz Steiner Verlag, Stuttgart

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.

Druck: Bosch Druck, Ergolding

Printed in Germany

## Table des matières / Inhaltsverzeichnis / Table of Contents

ÉRIC BUSSIÈRE / MICHEL DUMOULIN / SYLVAIN SCHIRMANN Introduction / Einleitung / Introduction.....	7
NADJIB SOUAMAA La loi de huit heures. Un débat autour d l'idée d'Europe sociale (1918-1932) ....	13
LAURENT WARLOUZET La politique européenne de la France du général de Gaulle reconsidérée : les objectifs économiques français envers le Marché Commun (1958-1969) .....	31
DAVIDE BURIGANA / PASCAL DELOGE / ANDREA PIEROTTI / PIERRE-LUC PLASMAN L'aéronautique militaire en Europe, entre dimension nationale, intégration européenne et coopération atlantique (1948-1990) .....	47
PAOLO TEDESCHI L' Europe à tout prix? Les entrepreneurs lombards face aux premières étapes du processus d'intégration : du Plan Schuman à la naissance de la PAC.....	71
EMILIE WILLAERT LA BEI et l'intégration économique européenne : des missions en évolution, de sa création aux années 1980. ....	77
BIRTE WASSENBERG Les acteurs économiques et la coopération économique transfrontalière dans l'espace du Rhin supérieur dans les années 1960 à 1990 .....	99
PIERRE TILLY La place de l'acteur syndical dans le dialogue social européen, de la CECA aux années 1980 .....	119
ANDREA M. LOCATELLI The social security cost in the european integration.....	141
MATTHIEU TROUVE L'Espagne et l'intégration économiques européenne .....	155
PETR PAVLIK Process of integration of the Czech economy into the EU and selected problems of the Czech economic transformation.....	171
Index des auteurs / Autorenverzeichnis/ Index of authors .....	191
ZUR REIHE „STUDIEN DER GESCHICHTE DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION“ .....	193
CONCERNANT LA SERIE « ÉTUDES SUR L'HISTOIRE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE » .....	195
ABOUT THE SERIES "STUDIES ON THE HISTORY OF EUROPEAN INTEGRATION" .....	197



# INTRODUCTION

ERIC BUSSIÈRE, MICHEL DUMOULIN,  
SYLVAIN SCHIRMANN

L'historiographie de la construction européenne a posé à maintes reprises la question des interdépendances entre acteurs du processus d'intégration en cherchant la part qui revenait aux uns et aux autres. Les contributions ici réunies interrogent les acteurs de cette histoire dans leur diversité : institutions communautaires, acteurs régionaux, entreprises et syndicats, États.

Le rôle de ces derniers est premier quant à la décision de s'engager au sein du processus communautaire, qu'il s'agisse de l'Italie et de la France dans les années 1950, de l'Espagne et de la République Tchèque depuis les années 1980 et 1990. Mais leur capacité à conduire le processus et la nature de leur choix doivent être également analysées eu égard au rôle d'autres acteurs et au modèle d'Europe recherché. Le poids du facteur national est en effet prégnant à travers tous les champs du cadre et du projet communautaire. C'est le cas de la dimension sociale de l'Europe où la montée en puissance des législations nationales de l'État-providence a en partie stérilisé un projet d'Europe sociale en gestation depuis le début du siècle. C'est aussi le cas d'un secteur industriel, celui de l'aéronautique militaire, où les considérations de sécurité nationale et de politique industrielle jouent plus que pour d'autres, mais aussi des relations transfrontalières où le cadre national peut freiner les dynamiques de terrain. Les instruments communautaires, étudiés ici à travers le cas de la Banque européenne d'investissement, doivent également trouver les voies de la synthèse entre dynamique de l'intégration et cadre national.

L'analyse des expériences italienne et française des années cinquante et soixante est révélatrice de la nature ambivalente des rapports entretenus par les acteurs nationaux, pouvoirs publics et monde des entreprises, avec le projet communautaire. Si l'on attend dans les deux cas du marché commun l'exercice d'une pression externe en vue d'objectifs de rénovation économique nationale, le jeu s'inverse selon les rapports de force du moment entre acteurs publics et privés. Dans la France du général de Gaulle, l'État souhaite jouer de l'effet de levier que représente la concurrence européenne pour imposer les réformes nécessaires à la modernisation des structures économiques nationales. C'est la concurrence européenne combinée aux réformes économiques engagées qui doit créer les conditions des mutations recherchées. En Italie, les industriels lombards appréhendent le marché commun comme une opportunité de développement de leur activité et une exigence de modernisation nécessaire mais aussi comme un levier à l'égard des pouvoirs publics en vue d'inflexions de politique économique : moindre charges fiscales sur le secteur privé, réformes de la gestion des holdings d'État. Cette spécificité des approches relève sans doute moins de caractéristiques nationales que des capacités respectives d'impulsion des acteurs concernés à un moment donné : les positions du patronat lombard vis à vis du projet communautaire s'apparentent en effet à celles du patronat français face aux gouvernements de la IV<sup>e</sup> République finissante à qui l'on reprochait de mener une politique économique en contradiction avec leurs engagements européens. Cet effet de levier sera à nouveau à l'œuvre au cours des années 1980 lorsque la mise

en place du «grand marché» puis celle de l'Union économique et monétaire sera l'occasion en France comme en Italie d'un jeu de pression complexe entre acteurs politiques et économiques en vue de provoquer les réformes exigées par ces deux objectifs mais qu'en tout état de cause le contexte du moment rendait indispensables.

À une génération de distance, les expériences espagnole et tchèque renouent avec la stratégie de l'effet de levier. La perspective de l'entrée de l'Espagne dans le marché commun mais aussi celle de la sortie du franquisme, du dirigisme économique et du repli sur soi expliquent le mouvement de réforme engagé depuis les années 1960 à l'initiative de l'État guidé par les technocrates de l'opus dei. Les efforts d'ajustement opérés par le gouvernement socialiste au cours des années 1980 s'insèrent dans la continuité de cette première expérience même si ces efforts trouvent une bien plus grande légitimité du fait de l'installation de la démocratie.

Le thème du retour à l'Europe qui sert de soutien fondamental à la démarche espagnole depuis le début du siècle est également fortement posé au sein des pays tchèques au cours des années 1990. Il se fait dans un contexte où la transition démocratique et économique impose de rudes réformes à la société. L'objectif européen joue donc aussi dans l'Europe centrale en transition un rôle moteur pour justifier les efforts demandés aux acteurs de l'économie ainsi qu'aux populations.

Mais la nature des choix proposés et mis en œuvre changent des années 1960 aux années 1990. Dans le cas des deux pays fondateurs, l'on se positionne en faveur d'une voie moyenne » et maîtrisée du processus d'intégration: progressivité, programmes d'adaptation des structures économiques, sociales et régionales. En Italie on compte sur le Fonds social européen et sur la Banque européenne d'investissement pour permettre la modernisation économique, en particulier celle du Sud, et ainsi éviter que des charges trop lourdes ne pèsent sur les régions et les secteurs les plus dynamiques du pays. En France on cherche à associer une concurrence que l'on juge nécessaire et une tolérance à l'égard des ententes entre entreprises ainsi qu'à l'égard de certaines aides nationales ou communautaires. Français et Italiens souhaitent aussi promouvoir les politiques communes, politique industrielle ou politique régionale, comme stratégies d'accompagnement du processus d'intégration économique.

La transition se fait dans des conditions différentes en Espagne mais surtout dans la République Tchèque. Dans les faits l'arrimage économique au cœur de l'Europe communautaire présente de fortes similitudes entre les deux cas marqués par la réorientation des flux commerciaux et d'investissement. Mais les choix assumés par l'Espagne des années 1980 ont été préparés depuis les années 1960 à l'époque de l'accord d'association. La mutation est plus brutale en République Tchèque du fait du contexte politique et de la stratégie de transition rapide qui a été choisie. On constate ainsi un fort décalage entre les options française et italienne des débuts de la construction européenne qui reposent sur un processus que l'on veut maîtriser et progressif et les objectifs des années 1990 en Europe centrale.

La dimension sociale participe également d'un processus d'intégration européenne volontaire et maîtrisé. Associée dès l'origine au projet européen, elle trouve cependant difficilement les moyens d'affirmer son autonomie par rapport à la dimension économique de ce dernier. Cette subordination s'installe déjà à

travers les réflexions qui conduisent à la rédaction de la partie XIII du Traité de Versailles qui institue l'OIT et le BIT. Les hommes qui l'inspirent ont pour une part construit leur démarche sur l'expérience qu'a représenté pour eux l'«union sacrée» et la mobilisation industrielle qu'elle a rendue possible. Subordonné à l'économique à travers l'effort de guerre, le social l'est aussi dans les considérations relatives aux distorsions de concurrence que peuvent induire les différences de législation sociale au détriment des pays les plus avancés en ce domaine. Le débat sur la durée du travail et l'histoire de la ratification de la convention de Washington au cours des années 1920 illustrent cette dépendance: les impératifs économiques fixent les limites du projet de législation internationale du travail en Europe. Les traités qui suivent la deuxième guerre mondiale obéissent à cette même logique mais de manière inverse. Si le traité de CECA fait une plus large place à la dimension sociale que le traité CEE, la finalité de l'un comme de l'autre est économique et c'est avant tout de l'expansion de la richesse créée qui doit induire le progrès social. Les moyens d'action que les traités placent entre les mains des institutions sont destinés à corriger les excès que la concurrence peut entraîner sur le niveau de vie des populations, sur les secteurs et les régions les moins bien dotées en visant pour l'essentiel à la réintégration des acteurs concernés dans le circuit économique. Depuis les années 1970 et surtout 1980 le changement d'échelle lié au projet de «grand marché» pose la question d'un même changement d'échelle dans le domaine social mais aussi dans la définition des politiques économiques, en particulier à l'époque de J. Delors.

Le cadre national reste pourtant la référence dans la longue période. Il l'est depuis le début du siècle pour des raisons de sécurité. Le fait qu'un cadre institutionnel favorable au travail peut se révéler être un handicap en cas de conflit armé est présent dans les débats de la fin du XIXe siècle puis du premier après-guerre. En 1950 Schuman et Monnet cherchent à désolidariser facteurs économiques et facteurs politiques et militaires à travers la création de la CECA. Si l'on attend de cette dernière comme de la CEE un relèvement du niveau de vie des travailleurs c'est aussi parce que la durée et les conditions de travail ne sont plus considérées comme des facteurs de sécurité nationale. Toutefois, les politiques sociales des années 1950 et 1960 restent largement inscrites dans des traditions et des cadres nationaux que les procédures communautaires ne viennent guère contrarier puisqu'elles s'insèrent et complètent le plus souvent les premiers. Les modèles nationaux de welfare state se trouvent ainsi consolidés.

Il en résulte la grande faiblesse de la coopération syndicale si on la compare à la capacité plus grande des organisations de producteurs à dialoguer et à définir des positions communes selon l'ancienne tradition des ententes industrielles. Les difficultés et confrontations relatives à la dimension sociale du projet communautaire s'inscrivent autant sinon plus dans des clivages nationaux que selon des clivages idéologiques, au moins jusqu'au début des années 1970. Le cadre national est donc souvent un frein à l'épanouissement du cadre communautaire, parfois avec l'appui des structures représentatives du monde du travail lui-même, parfois avec l'appui des milieux patronaux.

Le cas de l'aéronautique militaire revêt des caractéristiques spécifiques par rapport à la plupart des autres secteurs de l'industrie étant donné son impact en termes de sécurité nationale. Les choix des entreprises concernées relèvent donc assez largement de considérations de nature politique inspirées par les États. Si chaque État souhaite préserver l'existence d'une industrie aéronautique nation-

le, notamment face à la puissante industrie américaine, les divergences apparaissent quant à la méthode à employer pour y parvenir. La solution communautaire est définie en 1975 selon des modalités inspirées du modèle de politique industrielle du mémorandum Colonna de 1970: unification du marché, regroupement des commandes publiques, encouragement aux fusions entre constructeurs nationaux. Mais jusqu'aux années 1980, les politiques de nature coopérative l'emportent dans la mesure où elles semblent permettre de concilier des ambitions pour partie contradictoires. Les grands États sont animés par la volonté d'aider leur industrie à rester acteur global pour des raisons relevant tout à la fois de la sécurité nationale, de l'indépendance technologique et d'impératifs industriels. Mais ils sont aussi conscients de la nécessité du changement d'échelle qu'implique le coût croissant des équipements. Les grands pays recherchent donc depuis les années 1950 à travers la coopération la solution qui leur permet, dans un cadre européen, de préserver leur savoir-faire national et d'exister face à l'Amérique. Dans les petits pays, la taille des entreprises concernées leur offre paradoxalement plus de latitude par rapport aux pouvoirs publics et le conduit à opter pour des activités de sous-traitance ou de niche dans le cadre de partenariats avec de grands constructeurs. Le partenariat américain s'est ainsi longtemps imposé pour ces derniers comme une nécessité.

Les évolutions que connaît l'aéronautique militaire depuis les années 1950 illustrent ainsi le caractère ambivalent des liens entre déterminants économiques et politiques du processus d'intégration. Les objectifs des États comme ceux de l'Union européenne relèvent tout à la fois de considérations politiques et industrielles. Les liens entre ces deux facteurs sont ambivalents dans la mesure où les impératifs politiques induisent les stratégies industrielles mais également où les données industrielles déterminent les options politiques.

La coopération régionale dans l'espace du Rhin supérieur pose la question de l'intégration au sein d'un même espace de régions frontalières aux profils économiques originellement assez différents. Dans la mesure où l'on souhaite que cette intégration conduise au rapprochement des structures économiques et des niveaux de développement dans un cadre maîtrisé, se trouve posée la question de l'adaptation des structures de décision à un tel projet. La question est rendue complexe du fait de la grande diversité des acteurs en présence et des différences de structures institutionnelles entre espaces nationaux voisins. L'expérience de la coopération entre les trois régions frontalières du Rhin supérieur montre que celle-ci relève pour l'essentiel des initiatives des acteurs de terrain qu'il s'agisse des chambres de commerce, des universités puis des acteurs politiques une fois ceux-ci dotés des moyens d'action et des compétences nécessaires. La tentative de transfert des compétences de la coopération à l'échelon national voulue par l'État en France au cours des années 1970 a de fait stérilisé la coopération transfrontalière avant que la régionalisation ne favorise la reprise de la dynamique.

La Banque européenne d'investissement (BEI) se trouve, à travers ses missions, à l'intersection de l'ensemble des acteurs et des problématiques dont il est question dans cet ouvrage. Son action recoupe tout à la fois les politiques régionales et les politiques sectorielles, les logiques nationales et communautaires. Les moyens dont elle s'est dotée et les procédures qu'elle a mis en œuvre pour remplir ses missions lui ont permis de se situer entre logique de marché et intervention volontariste sur les structures.

Si le financement des régions en retard de développement représente une priorité depuis la création de la banque, ses autres domaines d'intervention, financement d'infrastructures, d'activités nouvelles dans des zones de reconversion, prennent plus d'importance au cours des années 1970-1980 du fait des nouveaux enjeux que représentent la crise économique et les mutations structurelles qu'elle implique.

Ces projets d'intérêt régional ou communautaires s'insèrent le plus souvent dans des programmes nationaux qui offrent à la BEI l'assurance de cadres d'action cohérents et intégrés combinés aux garanties financières dont elle a statutairement besoin. L'activité de la BEI est donc le produit d'une synthèse permanente entre cadre national et communautaire, entre objectifs sectoriels et régionaux. Cette action de compromis s'insère pourtant dans une dynamique dans la mesure où, à travers les politiques qu'elle a conduites, la BEI a souvent anticipé la mise en œuvre de politiques communes que les États avaient eu parfois des difficultés à formuler et à mettre en œuvre. C'est le cas de la politique régionale avant la mise en place du FEDER, d'éléments de politique industrielle et énergétique que la Commission avait cherché à promouvoir sans réellement y parvenir au cours des années 1970.

L'ensemble des cas présentés dans cet ouvrage montre à quel point le sens des interactions entre acteurs européens échappe à tout déterminisme. Le processus d'unification de l'Europe peut ainsi être assimilé à un cadre au sein duquel se développent dynamiques propres aux acteurs économiques, aux institutions communautaires, aux États. Le sens de ces pressions évolue en fonction de contextes et de rapports de force entre acteurs éminemment variables même si le cadre national et le rôle des États représentent la donnée structurante des débats et des politiques jusqu'aux années 1970. Les difficultés de lecture et d'interprétation du processus d'intégration résident ainsi dans une double incertitude. D'une part entre un projet libéral à finalité universelle où les forces du marché sont les principaux moteurs des mutations structurelles et un projet régionaliste à finalité politique passant par la mise en place d'une unification économique progressive et maîtrisée. D'autre part entre une voie fondée sur une logique coopérative laissant largement le soin aux États de réguler les mutations avec le risque de provoquer une série de blocages, et une voie fondée sur une logique laissant aux institutions européennes le soin de conduire le processus. Les incertitudes permanentes entre ces voies et le contexte propre à chaque espace et segment d'Europe expliquent le caractère souvent contradictoire du jeu des acteurs et des analyses qu'il suscite depuis plus de cinquante ans de construction européenne.

## Einleitung

Die Nationalstaaten spielen in allen Bereichen des europäischen Projekts eine wichtige Rolle. Europäische Instrumente müssen daher versuchen die Dynamik der Integration mit dem nationalen Rahmen zu verbinden. Nationale Akteure pflegen ein ambivalentes Verhältnis zum europäischen Projekt, wie es die Fälle, die in diesem Band vorgebracht werden, zeigen.

Wenn der nationale Rahmen seit Anfang des 20. Jahrhunderts der wichtigste bleibt, dann geschieht dies hauptsächlich aus Sicherheitsgründen. Sowohl Wirt-

schaftspolitik als auch Sozialpolitik sind Teile dieses Kontextes und tragen zur Konsolidierung der nationalen Modelle des Wohlfahrtsstaates bei. Der nationale Rahmen ist somit oft ein Hindernis bei der Entwicklung der europäischen Vorschriften, mal durch die repräsentativen Strukturen der Arbeitswelt selbst, mal durch das Umfeld der Arbeitgeber.

Die großen Staaten helfen damit immer ihren Industrien als Global Player in der Welt zu bestehen. Auf Grund der steigenden Kosten im nationalen Rahmen sind sie sich aber auch der Notwendigkeit bewusst, den Maßstab ändern zu müssen. Seit 1950 versuchen sie Lösungen zu finden, die es Ihnen erlauben, in einem europäischen Kontext ihre Existenz und Macht nach außen zu wahren.

Alle in diesem Buch vorgestellten Fälle zeigen, dass die Bedeutung der Interaktionen zwischen den europäischen Akteuren allem Determinismus entweicht. Die Interpretation ist schwierig, belastet von einer doppelten Unsicherheit: Zum einen zwischen einem liberalen Projekt, bei dem die Kräfte des Marktes dominieren, und einem politischen, von Regionalismus geprägten Projekt, das eine Einigung Europas zum Ziel hat. Und zum anderen zwischen einem Weg, der den Staaten die Regulierungen der Umwandlung überlässt, und einer Logik, nach der den europäischen Institutionen dieser Prozess zugeschrieben wird. Diese Unsicherheiten machen es möglich, das Spiel der Akteure zu verstehen.

## Introduction

The weight of the national factor is crucial in all areas of the European project. European instruments therefore have to mediate between the dynamics of integration and the national framework. The experiences brought forth in this volume show that national stakeholders maintain an ambivalent relationship with the European project.

If the national framework happens to be the most important one since the beginning of the 20th century, it is mainly due to security reasons. Both economical and social policies are part of this concept and help to consolidate the national models of the welfare state. The national framework is thus often an obstacle for the development of common European regulations, which is sometimes supported by the representative organization of labor, while at other times it is sustained through the interest of the employers.

Big states thus help their industries to remain global players. However, due to the rising cost of the national framework's apparatus these states are also aware of the necessity to change the scale. Since 1950 they have been searching for solutions that allow them to preserve both their existence and their outward-projection of power in the European context while still being able to hold their ground against the United States and other competing countries. All of the cases presented in this book show that the significance of the interaction between the European players escapes all determinism. The interpretation is difficult and encumbered by a double uncertainty. The first uncertainty is a liberal project in which the market forces dominate. The second one is a political project affected by regionalism, whose goal is the unification of Europe. Between the first road, which leaves the regulation of the transformation up to the states, and the logic of the second one that allows for the European institutions to drive the process, these uncertainties allow for an understanding of the game of the players.

## LA LOI DE HUIT HEURES. UN DEBAT AUTOUR DE L'IDEE D'EUROPE SOCIALE (1918-1932). ASPECTS ECONOMIQUES

NADJIB SOUAMAA

C'est avec la Révolution industrielle que s'est posée la question de la condition ouvrière. Ainsi, au XIXe siècle, des auteurs comme Robert Owen qui constatent une augmentation du temps de travail des ouvriers prônent une intervention de l'Etat afin de limiter à 8 heures la journée de travail. Mais, cette option reste un idéal jusqu'aux années 1880.

C'est à la fin du XIXe siècle, marquée par la dépression économique, que la journée de 8 heures devient une revendication internationale. Certains pays mettent en place très tôt une législation allant dans ce sens, c'est le cas de l'Angleterre qui devient ainsi un modèle pour le reste de l'Europe. Les dirigeants de la France d'avant-guerre ont également essayé de légiférer en ce sens. Plusieurs lois réduisent la durée de travail : le décret de 1848 la limite à 12 heures, la loi de 1892 réduit le temps de travail des femmes et des enfants, celle de 1906 définit le repos hebdomadaire. Cependant, les enquêtes officielles révèlent qu'aucune de ces lois n'est réellement appliquée. Pour Patrick Friedenson<sup>1</sup>, cette absence de respect de la réglementation du temps de travail est liée, notamment, au manque de connaissance des dirigeants de la réalité des pratiques du travail, au manque de contrôle efficace, à la multiplication des exceptions, aux oppositions et aux transactions suffisamment efficaces pour empêcher l'application des lois. Depuis 1893, les inspecteurs du travail considèrent que seule l'unification générale des temps de travail permettra l'application des lois en ce domaine. On peut donc considérer la loi de 1919 comme la première loi française fixant une durée de travail respectée dans son ensemble, comme le révèlent les rapports des inspecteurs du travail. Mais, l'ambition des législateurs va au-delà de la volonté d'unifier le temps de travail sur le territoire national.

En effet, la promulgation de cette loi a été encouragée par les événements de 1917. Cette question des 8 heures laissée en suspens pendant la Grande Guerre est vue par les Etats soucieux d'établir une paix durable comme un moyen de freiner l'extension du bolchevisme. Le nouveau gouvernement allemand, par exemple, s'engage dès le 12 novembre 1918 à adopter une loi limitant à 8 heures le temps de travail craignant que la révolution qui mit fin à l'Empire ne se transforme en une répétition de la révolution bolchevique. Cette décision est mal perçue en France où l'on redoute une tentative allemande de paralyser l'appareil de production français en encourageant les grèves. La France se doit par ailleurs de montrer qu'elle reste une puissance soucieuse de défendre l'égalité entre citoyens.

A partir de 1919, les débats touchent aussi la scène internationale, grâce à la création du Bureau International du Travail (BIT) et de l'Organisation Internatio-

1 P. Friedenson et B. Reynaud, *La France et le temps de travail (1814-2004)*. Paris 2004, p. 67-68.

nale du Travail (OIT)<sup>2</sup>. La création de ces organisations internationales a été réclamée dès juillet 1916 par les Fédérations syndicales lors de la conférence de Leeds. C'est d'ailleurs durant cette rencontre qu'est élaborée une liste de revendications ouvrières qui devaient être intégrées dans le futur traité de paix dont la limitation de la durée de travail à 8 heures.

Ainsi cette question du temps de travail ne se limite plus à un débat national, mais fait l'objet de discussions à l'échelle internationale. Contrairement à ce qu'affirmait le chercheur et conseiller ministériel Alfred Sauvy, la France a participé, durant l'entre-deux-guerres, à la réflexion internationale, son implication a été telle qu'elle est devenue un des pôles des débats sur les 8 heures. Derrière la question du temps de travail se pose en réalité celle d'une « Europe sociale » conçue non comme une institution mais comme un espace réunissant un ensemble de pays autour d'une même législation.

Le gouvernement français a d'abord œuvré pour élaborer une loi en vue d'en faire un modèle pour l'« Europe », étape dans la mise en place d'une législation internationale du travail. Cette loi a très rapidement généré des débats relatifs à la nature même de cette « Europe sociale ». Les oppositions qu'elle suscita ont été si virulentes que ce n'est que sous l'effet de la crise des années 1930 que les 8 heures et l'idée d'un rapprochement européen s'affirmèrent réellement.

## I. Un débat national et international

Dès 1918, le gouvernement français consulte les inspecteurs du travail et les ambassadeurs pour légiférer sur le temps de travail révélant ainsi la volonté de poser un débat à double échelle.

### A. D'une loi nationale à un nécessaire modèle international

La majorité des inspecteurs du travail se montre favorable aux 8 heures, tout en émettant une réserve : la baisse du temps de travail risque d'engendrer une diminution de la production qui profiterait aux pays qui n'ont pas réduit le temps de travail. Cette crainte est partagée par le patronat, mais aussi par les ouvriers français qui redoutent avant tout la concurrence des ouvriers étrangers. Il faut donc que le gouvernement français agisse en vue de l'adoption des 8 heures par les autres Etats afin d'assurer la paix sociale. En réalité les dirigeants français s'inspirent des réflexions des membres d'une « nébuleuse réformatrice »<sup>3</sup> dont les

- 2 L'OIT a été créée lors de la conférence de paix en avril 1919. Sa constitution correspond à la Partie XIII du Traité de Versailles. La première conférence internationale de l'OIT eut lieu à Washington en 1919 : elle y a adopté les six premières conventions internationales du travail qui concernent la durée du travail dans l'industrie, le chômage, la protection de la maternité, le travail de nuit des femmes, l'âge minimum et le travail de nuit des enfants dans l'industrie. L'OIT est composée de 3 organes : 1. La Conférence internationale du travail dont le rôle est de définir les normes internationales du travail. 2. Le Conseil d'administration, il se réunit généralement deux fois par an, au siège de l'OIT. Son rôle est de définir la politique générale de l'OIT. 3. Le Bureau International du Travail (BIT), dirigé par un directeur général, est chargé d'appliquer la politique définie par le conseil.
- 3 Gary Cross, *A quest for time: the reduction of work in Britain and France. 1840-1940*, Los Angeles 1989. Gary Cross a mis en évidence un réseau transnational de réformateurs. Ce groupe prônait une coopération internationale et interclasse, seule alternative à la lutte des classes. En Grande Bretagne, par exemple, les principaux acteurs sont Georges Barnes, chef

principaux membres sont Albert Thomas et Justin Godart<sup>4</sup>. La mise en œuvre d'une telle législation permettrait également à la France d'apparaître comme une puissance industrielle soucieuse de la condition ouvrière.

La mise en place d'une législation internationale exige cependant une méthode. Le gouvernement reprend les travaux de l'Association nationale française pour la protection des travailleurs (APLT). Cette association, créée en 1900, réclamait en 1913 la création d'un institut officiel de la politique sociale internationale et la signature de conventions par les pays, bases d'une législation sociale internationale. De plus, le gouvernement français se réfère à la conférence de Leeds de 1916 ayant réuni les principales centrales syndicales soucieuses de maintenir le dialogue social dans un contexte de guerre et de préparer une législation sociale internationale en prévoyant la réunion d'une Conférence internationale de législation du Travail.

Le ministre français du Travail, Pierre Colliard, souhaite donc que cette conférence aboutisse à la signature de « conventions assurant l'égalité des salaires et des conditions de travail entre les travailleurs étrangers et nationaux pour répondre à la plus énergique des revendications du monde du travail ». De plus Colliard prône la création d'un organisme administratif permanent sur le modèle proposé à Leeds et qu'il nomme le BIT (Bureau international du travail). Selon le ministre du travail, on doit légiférer sur la durée du temps de travail à l'échelle internationale. Il faut donc discuter des questions de la généralisation de la semaine anglaise et de la réduction du temps de travail journalier des hommes adultes. Le ministre se fait aussi le défenseur d'une limitation du temps de travail à 8 heures pour les mines et les usines, autre réforme pour laquelle il ne peut envisager qu'une intervention à l'échelle internationale.

#### B. La loi des 8 heures : une loi à l'ambition internationale

Ce travail à 2 échelles fait évoluer le projet français. En effet, le gouvernement est passé d'un projet de loi élaboré en décembre 1918 qui établit la journée de travail à 8 heures uniquement « dans les arsenaux et établissements hors des ports de la Marine »<sup>5</sup> et la semaine de travail à 49 heures, à la loi du 23 avril 1919 qui limite la durée de travail à 8 heures par jour et à 48 heures hebdomadaires pour toutes les entreprises industrielles et commerciales. Cette loi a été rédigée dans le but de servir de modèle à une future convention internationale.

En réalité, depuis la fin de la guerre, le gouvernement français œuvre pour inscrire la question du temps de travail dans le débat international. Dès février 1919, durant la Conférence internationale du Travail réunie à Paris, Colliard obtient l'inscription de la question dans le projet de législation internationale du travail en cours d'élaboration si bien qu'elle figurera dans la Partie XIII du traité

modéré de l'Almgamayed Society of Engineers (ASE) et qui est actif dans le mouvement des 8 heures depuis 1897. Christian Topalov a nommé ce groupe la « nébuleuse réformatrice ».

4 Albert Thomas a été sous-secrétaire d'Etat puis ministre des Armements entre 1915 et 1917. Il a publié en 1903 une étude sur Le syndicalisme allemand. Justin Godart a été Sous-secrétaire d'Etat à la guerre, chargé de santé militaire du 1er juillet 1915 au 12 décembre 1916 et du 14 décembre 1916 au 11 septembre 1917, et Sous-secrétaire d'Etat à la guerre chargé du service de santé militaire du 12 septembre au 15 novembre 1917 puis du 17 novembre 1917 au 5 février 1918. Ce docteur en droit a été l'auteur de nombreuses monographies comme l'ouvrier de la soie en 1889 et les travailleurs et métiers lyonnais publié en 1909.

5 F 22-401, circulaire du Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale aux Inspecteurs du Travail, op. cit.

de Versailles. Dans le but de promouvoir un modèle social français, le gouvernement et la Commission interministérielle des traités internationaux ont collaboré activement. Cette collaboration aboutit ainsi à la loi du 23 avril 1919 dont les termes ont été repris dans le projet que les dirigeants français présentent à la Conférence internationale du temps de travail. Cette loi repose sur 2 principes, la globalisation et la souplesse, qui garantissent l'unification du temps de travail sur le territoire français ainsi que son adoption par les autres Etats.

Tout d'abord, cette loi ne tient pas compte de la nature de l'entreprise comme le montre son article 6. C'est pourquoi ce texte est complété par les lois du 24 juin et du 2 août 1919 qui rendent les 8 heures applicables, respectivement, dans les mines de charbon et sur les navires. En outre, cette loi est appliquée dans les colonies, malgré les réserves du ministre des colonies. Dans une lettre datant de 1921, ce ministre explique que les 8 heures sont inopportunes dans les territoires d'Outre-Mer puisqu'elles constituent une gêne dans sa politique de relance de la production. Quoiqu'il en soit les dirigeants français incluent les colonies dans le champ d'application de la loi de 1919.

Cette loi<sup>6</sup> repose sur le système de convention défini par les rencontres internationales précédemment citées et par la loi française de mars 1919. Le texte ne pose que le principe de la réglementation « laissant aux organismes patronaux et ouvriers le soin de déterminer les conditions d'application en négociant des conventions et les règlements d'administration »<sup>7</sup>. Cette loi intègre donc les ouvriers dans la vie de l'entreprise, conformément aux souhaits de la « nébuleuse réformatrice », tout en assurant la souplesse nécessaire au contexte de reconstruction ainsi qu'à l'internationalisation de la loi. Ainsi, aucune exception ne peut être possible en dehors des dérogations prévues par la loi<sup>8</sup> et celles-ci ne sont applicables qu'avec l'accord des autorités.

L'autre spécificité de la loi des 8 heures est de synthétiser les précédentes mesures qui limitent le temps de travail. Par exemple, le système des heures supplémentaires qui trouve son origine dans le décret du 17 mai 1851. Ce décret définit les exceptions à la loi du 9 septembre 1848 qui fixe la durée de travail à 12 heures. Ce système de dérogations est, en réalité, apparu pour la première fois dans la loi du 18 novembre 1814 qui introduit le repos obligatoire les dimanches et les jours fériés tout en prévoyant des dérogations.

6 La loi des 8 heures est la première en France dont l'application repose sur la signature de conventions collectives.

7 Comme le prévoit l'article 8. En effet, ce texte définit les points précis qui doivent être définis par les règlements d'administration : « 1. La répartition des heures de travail dans la semaine des 48 heures afin de permettre le repos de l'après-midi du samedi ou tout autre modalité équivalente. 2. La répartition des heures du travail dans une période de temps autre que la semaine. 3. Les délais pour lesquels la durée actuelle est pratiquée dans l'industrie, le commerce ou la catégorie professionnelle considérée, sera amenée en une ou plusieurs étapes aux limitations fixées à l'article 6. Les établissements se voient donc concéder une liberté dans la répartition du temps de travail, ainsi qu'un temps d'adaptation. »

8 L'article 8 définit 2 types de dérogation : « 4. Les dérogations permanentes qu'il y aura lieu d'admettre pour les travaux préparatoires ou complémentaires qui doivent être nécessairement exécutés en dehors de la limitation assignée au travail général de l'établissement ou pour certaines catégories d'agents dont le travail est essentiellement intermittent. 5. Les dérogations temporaires qu'il y aura lieu d'admettre pour les travaux préparatoires ou complémentaires qui doivent être nécessairement exécutés en dehors de limite assignée au travail général de l'établissement ou pour certaines catégories d'agents dont le travail extraordinaire, à des nécessités d'ordre national ou à des accidents survenus ou imminents ».

Ce système de convention est global pour éviter les multiplications d'exceptions qui ont nui jusqu'alors à l'application des lois sans pour autant gêner l'économie. Cette loi, pour les législateurs, est suffisamment souple et globale pour être reprise au plan international. Cet argument est d'ailleurs utilisé par les représentants français pour défendre le projet de convention internationale sur les 8 heures inspirée par la loi d'avril 1919 et que le gouvernement souhaite faire adopter lors de la Conférence internationale du travail qui doit se tenir à Washington en novembre 1919.

C'est durant cette conférence que la conception française des 8 heures triomphe puisque la convention qui y est adoptée s'inspire de la loi française, reprenant notamment son système de dérogations, aux dépens du projet présenté par les dirigeants anglais qui repose sur la signature de contrats collectifs et par branches. Ce succès est complété par les nominations en 1920 d'Albert Thomas au poste de directeur du Bureau International du Travail (BIT) et d'Arthur Fontaine à celui de président du Conseil d'administration l'année suivante. La France a donc réussi à placer le débat des 8 heures sur le devant de la scène tout en faisant de sa conception des 8 heures le centre des discussions.

### C. D'un débat international à un débat européen ?

La convention de Washington a pour vocation la mise en place d'une législation internationale. Or, il faut remarquer que la convention à travers sa souplesse a écarté de nombreux pays extra-européens de l'application des 8 heures. L'article 11, par exemple, exclut de la convention la Chine, la Perse et Siam, dont la réglementation du temps de travail « devra être examinée lors d'une prochaine session de la Conférence générale »<sup>9</sup>.

En réalité, c'est le contexte politique qui a imposé la réduction des ambitions des promoteurs de la législation internationale du travail à l'Europe. Les États-Unis, en refusant d'entrer au BIT, ont favorisé la suprématie européenne au sein de cette institution. L'absence des États-Unis a été suivie avec inquiétude par les agents de l'OIT. Selon les auteurs de l'ouvrage qui célèbre les 10 ans de l'OIT, cette absence constitue une perte énorme : « L'absence de la Confédération américaine constitue sans doute à l'heure actuelle la lacune la plus grave dont souffre l'Organisation internationale du Travail. Pays industriellement le plus puissant du monde, dont la place sur le marché du travail s'étend d'année en année, son abstention constitue pour le progrès futur de la législation internationale du travail une sérieuse menace »<sup>10</sup>.

## II. Une question qui crée des oppositions en Europe

La convention de Washington n'a pas réglé la question de la limitation du temps de travail. En effet, les différences de conceptions économiques et sociales, notamment sur la question du rôle de l'État, ainsi que les difficultés économiques du début des années 1920 révèlent des oppositions en Europe et en France, qui ne ratifie la convention qu'en 1927.

<sup>9</sup> Article 11 de la Convention de Washington.

<sup>10</sup> Dix ans d'Organisation internationale du Travail. op. cit., p. 31.

### A. La volonté de protéger des secteurs économiques

La convention de Washington n'a pas traité de tous les secteurs industriels. C'est pourquoi il a été convenu lors de la première conférence internationale du travail qu'une session spéciale serait chargée d'étudier la fixation de la durée de travail dans le transport maritime. C'est durant cette réunion de Gènes en 1920 que l'on voit apparaître une opposition à la convention menée par la majorité des armateurs, menée par les Scandinaves, qui souhaitent en rediscuter le texte. Le délégué des armateurs norvégiens<sup>11</sup>, Odfell, expose que la réduction du temps de travail dans un trop grand nombre de navires conduirait à augmenter la taille des équipages ce qui engendrerait inévitablement une diminution des salaires. Les gouvernements suédois et norvégiens, étant donnée l'importance de l'armement maritime dans ces pays, se sont ralliés à ce refus de la convention en s'opposant à la motion établissant la journée de 8 heures dans la marine. Toutefois, certains des délégués des armateurs n'ont pas adopté de position aussi radicale en ne s'opposant pas au fait que la journée des 8 heures et la semaine des 48 heures soient considérées comme un but à atteindre. C'est sans doute dans la crainte de réveiller les conflits sociaux qui ont marqué la fin de la guerre, et de l'extension du bolchevisme que les délégués armateurs des Pays Bas, de l'Inde, et de l'Italie ont opté pour le « oui », lorsque cette motion fut proposée au cours de la 4<sup>ème</sup> séance, contrairement aux représentants armateurs de la Grande Bretagne, du Canada, du Japon, de la Norvège du Danemark, et de la Suède. A l'issue de cette session, le préambule de la convention qui affirmait le principe des 8 heures fut adopté par 65 voix contre 5 et 8 abstentions, mais l'ensemble du projet ne recueillit que 48 voix contre 25. N'ayant pu réunir les 2/3 requis, il fut donc rejeté. En raison de cette opposition, le cas de la Marine fut laissé en suspens jusqu'en 1926, date à laquelle fut votée une motion qui inscrivit la question des 8 heures dans la marine à l'ordre du jour de la session de 1929 de la Conférence internationale du travail.

Le gouvernement français a, lui aussi, émis des réserves concernant le principe de globalité dans ce débat sur la réduction du temps de travail. En effet, au début des années 1920, le gouvernement français ne souhaite pas appliquer les 8 heures dans le secteur agricole, conformément aux souhaits des professionnels de la terre. Les syndicats professionnels agricoles ne cessent de rappeler que leur secteur souffre d'un manque de main d'œuvre dans un contexte de reconstruction. Selon eux, leur profession a la particularité de prendre en compte les différences de longueur des journées de travail, les pertes de temps liées aux intempéries. Cette position n'est pas sans conséquence sur le plan international. Beaucoup de pays européens ont limité le temps de travail dans le secteur agricole dès les années 1920. C'est le cas de l'Allemagne où la durée maximale de travail en moyenne est de 8 heures par jour les 4 premiers mois, 10 heures par jour les 4 mois suivants, la journée de travail devant être inférieure à 11 heures par jour pendant les 4 derniers mois. Les agriculteurs tchécoslovaques ont aussi bénéficié d'une réduction du temps de travail grâce à la loi du 19 décembre 1918 et se sont montrés favorables à l'adoption d'une convention internationale. Sans doute, craignent-ils la concurrence des travailleurs étrangers qui ne bénéficient pas

11 Les délégués armateurs qui ont voté contre cette motion sont : Cuthbert Laws (Grande Bretagne), le capitaine Harris (Canada), Nijgh (Pays Bas), Brunelli (Italie), Odfell (Norvège), Host (Danemark), Carmann (Suède).

d'une telle législation. Même un pays comme l'Italie, dont la population agricole est très importante, dispose de la semaine des 48 heures et de la journée des 8 heures dans ce secteur, depuis la loi-décret du 15 mars 1923. Cette loi prévoit la rédaction de règlements. Celui de l'agriculture est réalisé le 10 septembre 1923 par un décret qui ne s'applique qu'au personnel temporaire et aux salariées affectés à des travaux agricoles, à l'exception des services fournis avec participation aux bénéficiaires<sup>12</sup> : Cette mesure alimente les craintes des agriculteurs français. C'est pourquoi les dirigeants français se sont particulièrement intéressés aux effets des 8 heures dans l'agriculture de ces pays. Ainsi, le ministre du travail dispose dans ses dossiers d'un article publié par la Gazette de Prague du 22 décembre 1920 qui fait état des résultats d'une enquête commandée par le ministre du travail de Tchécoslovaquie le 9 décembre 1920, en vue de préparer la Conférence Internationale du Travail de Genève d'avril 1921<sup>13</sup>. Selon cette enquête, la situation des ouvriers s'est améliorée grâce aux traités de paix qui les empêchent d'être « l'objet des marchandages ».

Le BIT souhaite donc poser la question de l'élargissement des 8 heures à l'agriculture lors de la conférence tenue à Genève entre le 25 octobre et le 19 novembre 1921. Or le délégué du gouvernement français s'oppose à toute discussion sur ce point. Durant la Conférence, les délégués français, rejoints par leurs homologues suisses, ont justifié leur refus par le fait que les délégués italiens et des pays de l'Europe de l'Est qui ont souhaité l'élargissement des 8 heures à l'agriculture, n'ont accordé qu'une faible protection sociale à leurs agriculteurs et connaissent des troubles sociaux dans ce secteur. De plus, l'agriculture française souffre d'une stagnation de sa production. Le gouvernement a donc posé une série de questions qui remettent en cause la prérogative de l'OIT en matière agricole, afin de retarder voire d'annuler la tenue du débat. La crise agricole des années 30 et le mouvement de résistance à l'élargissement des 8 heures au secteur agricole ont eu une telle importance que la réduction du temps de travail dans l'agriculture n'a plus été mise à l'ordre du jour.

Quoiqu'il en soit c'est la volonté de certains Etats européens, y compris de la France, qui en souhaitant préserver certains secteurs frappés par des crises, qui pose la question des limites à fixer au principe de globalité inhérent à la réduction du temps de travail.

## B. Le refus de la convention de Washington.

A partir de 1921, des pays européens vont ouvertement s'opposer à la convention de Washington, le Royaume-Uni en tête, bien que cet Etat ait participé à son élaboration. Ainsi, dans un article publié dans le Bulletin officiel du BIT datant du 17 août 1921, les dirigeants de Grande Bretagne exposent les difficultés suscitées par la ratification de la convention. Selon ce gouvernement, il y a une incompatibilité entre les « dispositions expresses du projet de Convention, touchant les heures supplémentaires et les termes des conventions collectives qui ont réglé, en Grande Bretagne, les modalités d'application de la loi des 8 heures dans la majo-

12 F 22-401, « La réglementation du temps de travail dans l'agriculture ».

13 F 22-401, « enquête sur la journée des 8 heures dans l'agriculture », Gazette de Prague, le 22 décembre 1920, document confidentiel transmis par l'Etat-major de l'Armée, section de renseignement, 2e Bureau, au Ministre du Travail.